

Rigenerazione urbana

Le 10 proposte dell'Inu

4 strumenti, 4 riforme, 1 sperimentazione, 1 azione di sistema

Alla Triennale di Milano in occasione della XIV edizione di Urbanpromo, l'Inu ha organizzato un convegno dedicato ai possibili sviluppi dell'esperienza del cosiddetto «Bando periferie», bandito nel giugno scorso dello scorso anno dal Governo. Le esperienze raccolte indicano fra le maggiori criticità una carente dotazione di progettualità della sfera pubblica e la scarsa capacità di spendere le risorse disponibili, la farraginosità delle procedure, un complicato quadro normativo, la tendenza alla settorializzazione, un drammatico impoverimento della filiera pubblica. Le esperienze dimostrano anche che il successo degli interventi di rinnovo urbano dipende in buona misura dalla robustezza della regia pubblica, dall'utilizzo del partenariato pubblico privato e della partecipazione, dalla gestione di fondi appositamente dedicati e dal loro sviluppo attraverso programmi e piani che regolano l'utilizzo di tali risorse.

Per questo l'Inu afferma che la necessità di rinnovare l'urbanistica è evidente, come è evidente la difficoltà di giungere a una riforma complessiva, anche per il mancato compimento dei riassetti istituzionali. È possibile sostenere il cambiamento e orientare la pianificazione verso le pratiche di rigenerazione urbana, abbandonando strumenti e metodi non più adeguati. È opportuna una governance centrale delle politiche per le città, che connetta le tante strategie nazionali che hanno effetti territoriali e urbani.

4 STRUMENTI

1. Istituzione di un Fondo ordinario per Programmi integrati di rigenerazione urbana

Allo scopo di promuovere Bandi di programmi di riqualificazione e rigenerazione urbana, sull'esempio del Bando Periferie, l'INU propone che venga istituito un apposito fondo statale ordinario per programmi che contengono l'integrazione di norme per contrasto all'abusivismo edilizio, l'adeguamento sismico, la messa in sicurezza e il rinnovo urbano.

La priorità va alle aree che esprimono forme materiali e immateriali di disagio urbano. Superando i concetti di centro e periferia, possono essere individuate aree degradate tramite indicatori di "disagio urbano", ove sono compresi:

- stati di rischio (esposizione delle persone a pericolosità sismica, idraulica),
- domanda di casa che può essere soddisfatta prioritariamente solo tramite interventi di edilizia residenziale pubblica,
- condizioni reali o percepite di insicurezza sociale, scarsa aggregazione sociale, difficoltà ad accedere ai servizi urbani, ivi comprese la mobilità garantita dal trasporto pubblico e la disponibilità della rete digitale e di avanzate tecnologie a sostegno delle esperienze urbane,
- condizioni di scarsa urbanità nelle aree dedicate al lavoro delle persone (carenza di spazi verdi, di servizi primari, di qualità estetica).

2. Integrazione delle risorse/bonus fiscali per il rinnovo urbano

I bonus fiscali per la riqualificazione energetica devono essere "potenziati" (in misura differenziata maggiore rispetto all'applicazione ordinaria dei bonus) se ricadenti in aree urbane degradate (individuate come tali nei piani urbanistici) all'interno della città esistente.

3. Interventi di demolizione e ricostruzione dei condomini urbani

Nei programmi integrati possono essere compresi interventi di demolizione e ricostruzione di complessi edilizi esistenti, che risultano energivori, privi di sicurezza sismica, inadeguati dal punto di vista della qualità abitativa, scarsamente dotati dal punto di vista dell'efficienza ambientale e della qualità estetica, caratterizzati dalla frammentazione proprietaria e da un contesto urbano prodotto dalla sommatoria di interventi edilizi puntuali poco provvisti di città pubblica (spazi e servizi).

4. Interventi di messa in sicurezza di struttura urbana primaria

Le Amministrazioni Comunali individuano all'interno dei piani una «struttura urbana primaria» della città storica - come ad esempio spazi pubblici, chiese ed edifici - con funzione di garanzia della permanenza e della riconoscibilità identitaria collettiva. La «struttura urbana primaria» sarebbe opportunamente segnalata e costituirebbe un'infrastruttura essenziale per la sicurezza urbana: insomma, un «luogo sicuro».

4 RIFORME

1. Standard urbanistici

Considerata la necessità di agire sulle prestazioni ambientali delle città, sugli spazi pubblici e i paesaggi, azioni che richiedono investimenti sulle infrastrutture, componenti materiali e immateriali complesse, con funzioni eco-sistemiche e riequilibranti, appare prioritaria una **riforma degli standard urbanistici**. Gli standard sono stati una conquista sociale importantissima per la crescita qualitativa delle nostre città. Tuttavia essi sono stati introdotti in un contesto storico e sociale che vedeva le città ingrandirsi. Erano standard pensati per città in espansione, mentre oggi una rinnovata consapevolezza vede nel massimo

contenimento del consumo di suolo e nel contrasto allo spreco energetico i due fattori-cardine. Pertanto, il pagamento degli oneri concessori che deve permanere, anche per interventi di rigenerazione urbana, ma deve comprendere nuovi standard, cioè nuove urbanizzazioni capaci di meglio intercettare i bisogni contemporanei delle comunità: le smart grid; la gestione/manutenzione del patrimonio pubblico esistente (scuole, centri sociali, ecc); il pagamento in titoli di efficienza energetica (certificati bianchi); le opere necessarie di contrasto al dissesto idrogeologico e ai cambiamenti climatici.

2. Casa

L'abitare costituisce un'opportunità per la riabilitazione fisica e sociale delle città. Guardare alla residenza in termini di servizi abitativi è un modo per ridisegnare le mappe e i ruoli delle città, dei cittadini, dei nuovi gestori sociali. Un principio inderogabile è che le politiche della casa sono politiche di welfare. Seguendo questo principio, occorre la riforma delle politiche e degli attori sociali dell'abitare sociale.

I punti principali di riforma, ispirati a principi di giustizia ed equità sociale:

- edilizia residenziale pubblica con le politiche del welfare (cioè secondo un principio che chi ha una casa contribuisce economicamente per chi non l'ha);
- introdurre il modello di agenzia per la casa sociale (politiche regionali che allocano risorse, agenzie che le utilizzano);
- definizione, fissata per legge, della figura, dei requisiti minimi e degli standard per il gestore sociale nel social housing, da integrare nella Riforma del Terzo settore;
- fondi immobiliari di investimento orientati esclusivamente a operazioni di rinnovo urbano.

3. Città pubblica: equiparazione della decadenza delle previsioni pubbliche e di quelle private

La crescente scarsità di risorse pubbliche per realizzare e mantenere gli spazi pubblici e l'espansione urbana avvenuta per sommatoria di interventi edilizi puntuali anche consistenti (non accompagnata dalla parallela e progressiva realizzazione degli spazi e delle attrezzature pubbliche) hanno indotto una criticità rilevante nelle aree urbane più densamente abitate, prive di adeguati spazi e servizi necessari alla vita urbana, che è prima di tutto collettiva.

Come noto, mentre le previsioni di iniziativa privata sono rimaste nei piani a tempo indeterminato, quelle pubbliche sono decadute alla scadenza del quinquennio dall'approvazione del piano regolatore, con ciò privando la crescita urbana della dell'equilibrio fra popolazione insediata e servizi.

- le previsioni che si realizzano mediante piani attuativi, o progetti unitari convenzionati di iniziativa pubblica, comunque denominati, o mediante interventi di rigenerazione urbana, perdono efficacia nel caso in cui alla scadenza del quinquennio di efficacia del piano operativo o della modifica sostanziale che li contempla, i piani o i progetti non siano stati approvati;

- i vincoli preordinati all'esproprio perdono efficacia se entro il suddetto termine quinquennale non è stato approvato il progetto definitivo dell'opera pubblica. Qualora sia previsto che l'opera possa essere realizzata anche su iniziativa privata, alla decadenza del vincolo non consegue la perdita di efficacia della relativa previsione.

Si impone la necessità di introdurre una norma che equipari la decadenza delle previsioni pubbliche e di quelle private, legata all'efficacia del piano urbanistico operativo, prospettabile su uno scenario quinquennale:

4. Stop al consumo di suolo=stop alle previsioni non attuate

Fermare il consumo di suolo è un'azione che inizia dal blocco del mero trascinarsi delle previsioni di piano non attuate. E' una condizione fragile e difficile da affrontare, ma rilevante, che attiene ai diritti, cosiddetti pregressi, che nessuna legge o procedura (urbanistica, di valutazione ambientale, di conformazione paesaggistica) ha fin qui aggredito, se non in alcuni casi sperimentali.

Appare necessario istituire l'obbligo di non procedere con il mero trascinarsi delle previsioni non attuate nel momento in cui l'Amministrazione forma un nuovo piano incardinato sui nuovi principi della sostenibilità. Tali previsioni vanno assoggettate a specifica attività di valutazione, utilizzando quali indicatori di compatibilità i parametri e le condizioni provenienti dalla legislazione nazionale e regionale e dalla programmazione del territorio generale e di settore sovraordinata (pianificazione ambientale, paesaggistica, per la tutela idrogeologica e sismica). La valutazione esprime in modo palese e argomentato le ragioni della pianificazione, nella contemporanea tendenza – positivamente recepita anche dalla giurisprudenza – al governo del territorio in funzione di uno sviluppo complessivo ed armonico, che tenga conto anche dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e di quelle economico - sociali della comunità radicata sul territorio.

1 SPERIMENTAZIONE

Proposte per la riduzione della popolazione a rischio: il caso Messina curato dall'Inu per Casa Italia (box 5.3 nel Rapporto Casa Italia 2017)

IL CASO MESSINA: UNA CARTA INTEGRATA DEI RISCHI, LA VALUTAZIONE DELLE PREVISIONI DI PIANO IN RELAZIONE ALLO STATO DELLE POPOLAZIONI A RISCHIO, GLI INCENTIVI FISCALI PER INCENTIVARE I TRASFERIMENTI DALLE AREE A RISCHIO

Obiettivi:

- impedire l'edificazione di nuovi edifici residenziali – o comunque di nuovi alloggi – in luoghi comprovatamente e dichiaratamente insicuri;

- impedire la conversione in residenze di edifici aventi altre funzioni – ma anche il ripristino di edifici residenziali in stato di abbandono – ubicati in luoghi comprovatamente e dichiaratamente insicuri;
- favorire il trasferimento altrove di eventuali diritti edificatori non ancora esercitati.

Risultati:

- trasferire volumetrie edilizie già realizzate (diritti edificatori già esercitati) attraverso strumenti di perequazione e/o compensazione urbanistica;
- impedire l'abitabilità e/o assicurare il ripristino dello stato dei luoghi;
- trasferire la popolazione insediata in luoghi più sicuri.

Azioni:

- predisposizione di una carta integrata del rischio, una mappa globale del rischio che definisce le invarianti dei territori rispetto alla loro pericolosità, superando la modalità inventariale che registra i fenomeni già avvenuti;
- redazione di una "Variante parziale di tutela ambientale", che si basa sulla Carta integrata del rischio ed è sinergica con il Piano Comunale di Protezione Civile. Essa interviene modificando la zonizzazione del PRG su circa 800 ha di zone di completamento ed espansione, attraverso il declassamento delle potenzialità edificatorie in sito con l'eliminazione di circa 2.800.000 mc e la previsione di meccanismi di trasferimento compensativo in aree geologicamente sicure.

Un modello ripetibile:

a. redazione di carte integrate del rischio orientate a definire le diverse condizioni di suscettività, a partire dai rischi geomorfologico, idrogeologico, idraulico e sismico, attraverso la predisposizione di linee guida per la loro redazione, rivolte a Regioni, Autorità di bacino e Comuni;

b. verifica di compatibilità delle previsioni urbanistiche comunali con le diverse condizioni di suscettività al rischio derivanti dalle carte integrate del rischio, finalizzata alla redazione di specifiche varianti di salvaguardia con l'obiettivo di eliminare o trasferire diritti edificatori. In particolare potranno essere previste linee-guida per l'adeguamento dei Piani urbanistici, territoriali e settoriali. Potranno inoltre essere individuate norme procedurali che prevedano percorsi preferenziali per l'adeguamento dei Piani sovraordinati attraverso il recepimento di carte integrate del rischio prodotte dai Comuni virtuosi; nonché modalità di incentivazione per l'adeguamento di carte e strumenti urbanistici alla scala comunale attraverso, ad esempio, priorità di finanziamento delle opere di tutela ambientale per i Comuni adempienti;

c. individuazione di un repertorio integrato di strumenti di incentivazione dei proprietari alla riduzione della vulnerabilità del patrimonio edilizio e alla sua rigenerazione complessiva anche per altre esigenze prestazionali. In particolare è possibile prevedere premialità urbanistiche (connesse a criteri di perequazione e a diritti aggiuntivi di "riserva pubblica") per il trasferimento dei volumi ricadenti in zone ad alto rischio e la contestuale ristrutturazione degli immobili ricadenti in zone sicure interessati dall'"atterraggio" di tali volumi;

d. adeguate forme di defiscalizzazione quali riduzione/eliminazione degli oneri di urbanizzazione e defiscalizzazione parziale o totale degli interventi di ristrutturazione, nel caso di adeguamento del patrimonio edilizio in zone a rischio medio e basso, finalizzate ad esempio alla riduzione del rischio delle parti degli edifici più esposte (modifica degli usi abitativi ai piani terra a favore di usi non abitativi e recupero premiale di SUL in parti degli edifici più sicure ai piani superiori);

e. individuazione di un fondo di bilancio dedicato alle opere di compensazione e tutela ambientale delle aree a rischio e, più complessivamente, delle infrastrutture ambientali (blu e verdi) necessarie per la salvaguardia dei territori, attraverso norme per la corresponsione di oneri straordinari nel caso di interventi di trasferimento di diritti edificatori/volumi da zone a rischio a zone sicure già edificate e la convergenza di altre risorse finanziarie (ad esempio oneri di urbanizzazione connessi ad altre tipologie di intervento e fondi regionali, statali ed europei in materia di messa in sicurezza idrogeologica e idraulica).

Ipotesi di incentivi fiscali

Al fine di ridurre o eliminare l'esposizione di edifici ricadenti in zone a rischio idrogeologico e sismico, è prevista l'esenzione fiscale degli immobili (TASI e IMU) per 5 anni nonché la detrazione fiscale (IRPEF e IRAP) dell'intero importo delle opere relative alle seguenti categorie d'intervento:

1. Demolizione totale degli edifici ricadenti in zone a rischio e Ricostruzione in altro sito sicuro, attraverso Nuova Edificazione o Ristrutturazione Edilizia di cui al successivo punto 2, sulla base dei trasferimenti compensativi della superficie utile lorda di pavimento demolita, con le eventuali riduzioni o maggiorazioni all'uopo stabilite dai piani urbanistici vigenti.
2. Ristrutturazione Edilizia degli edifici ricadenti in zone sicure dal punto di vista idrogeologico e sismico da ampliare e riconfigurare per accogliere la superficie lorda di pavimento degli edifici demoliti di cui al precedente punto 1.
3. Ristrutturazione Edilizia e Demolizione con Ricostruzione in sito di edifici ricadenti in zone a rischio moderato nonché Risanamento Conservativo e Ristrutturazione Edilizia di quelli di interesse storico-architettonico ricadenti in zone ad elevato rischio, finalizzati a determinare adeguate condizioni di sicurezza strutturale e di adattamento a fenomeni esondativi compatibili con la permanenza in sito degli edifici stessi, anche attraverso l'eliminazione permanente di usi abitativi ai piani terra.

Gli interventi di cui ai precedenti punti 1, 2 e 3 dovranno essere inquadrati all'interno di programmi integrati di rigenerazione urbana in cui garantire, attraverso procedure di tipo perequativo, l'attivazione prioritaria del patrimonio pubblico di aree libere e immobili dismessi da recuperare, nonché la individuazione di adeguati dispositivi normativi per la riqualificazione dei tessuti edilizi degradati, contenenti le necessarie verifiche di sostenibilità e fattibilità ambientali, urbanistiche ed economiche.

Nel caso relativo alle categorie di cui ai punti 1 e 2, i benefici fiscali previsti dal presente articolo vengono riconosciuti esclusivamente ai titolari di diritti edificatori per interventi di Nuova Edificazione su area libera e di Ristrutturazione Edilizia, previsti per la destinazione finale dei trasferimenti.

I trasferimenti sono regolati dalla pianificazione urbanistica tramite i programmi di rigenerazione urbana e devono concorrere anche al miglioramento degli assetti paesaggistici e ambientali.

Per l'acquisizione da parte dei Comuni di aree e immobili dismessi necessari ad agevolare e velocizzare i trasferimenti, è istituito un fondo di spesa nazionale a disposizione dei Comuni.

Per riqualificare i territori in cui ricadono le aree di sedime degli edifici demoliti a seguito di trasferimenti, è istituito uno specifico fondo di spesa nazionale per opere di compensazione ambientale.

I benefici fiscali non si applicano a immobili abusivi e comunque non condonati.

1 AZIONE DI SISTEMA

1. Un'azione di sistema per le città d'Italia

La pianificazione territoriale e urbanistica non può essere considerata un settore confinato negli aspetti urbanistico-edilizi tradizionali, lontana dalle innovazioni indispensabili a rendere concrete le riforme di assetto, istituzionale e geografico, amministrativo e sociale, economico e culturale, che tendono al miglioramento della convivenza urbana e a forme integrate di sviluppo locale e nazionale, grazie all'investimento nell'incremento complessivo di qualità del governo della cosa pubblica. Si è configurato, in alcune misure strategiche nazionali, un progetto governativo che, pur se non compiuto, pare la strada verso una vera e propria Agenda urbana.

Integrare, coordinare, mettere a sistema, allineare politiche settoriali, alimentare progettualità sono i contenuti dei Patti per lo Sviluppo, di Casa Italia e del Bando Periferie e indicano che occorre una governance centrale delle politiche per le città. Questa funzione fondamentale, strutturale, può essere assunta da Casa Italia, se rilanciata e potenziata in termini di programma, strutture e risorse.

Si tratterebbe di una governance multilivello, garante della cooperazione tra attori e competenze diverse, per gestire un nuovo corso di programmi integrati di prevenzione e rigenerazione, a guida pubblica nazionale, con un forte riferimento alle strategie di adattamento alle diverse condizioni di rischio, un grande progetto di resilienza urbana e territoriale di scala nazionale, pienamente allineato con l'impostazione che l'Europa sta dando all'azione pubblica in campo ambientale, infrastrutturale e urbano, nel quale l'urbanistica può e deve svolgere un ruolo centrale di convergenza di saperi e aspettative, rigenerando sé stessa.